Prof. Sakari Melander
9.12.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: **Valtioneuvoston selonteko (VNS) 11/2021 vp** tiedustelulainsäädännöstä

Yleistä

Valtioneuvosto on 16.12.2021 antanut eduskunnalle selonteon 1.6.2019 voimaan tulleesta tiedustelulainsäädännöstä. Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista lausuntoa valtioneuvoston tiedustelulainsäädäntöä koskevasta edellä mainitusta selonteosta.

Keskityn tässä lausunnossani arvioimaan selonteossa esitettyä oikeudellisesta näkökulmasta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Selonteon tausta ja luonne

Tiedustelua koskeva lainsäädäntö tuli Suomessa voimaan kesäkuun 2019 alusta. Siviilitiedustelusta säädetään poliisilain (872/2011) siviilitiedustelua koskevassa 5 a luvussa (581/2019) sekä laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019). Sotilastiedustelusta sen sijaan säädetään laissa sotilastiedustelusta (590/2019). Tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä eduskunta edellytti valtioneuvoston antavan eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen, seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista (EV 291/2018 vp). Koska Suomessa ei aikaisemmin ole ollut tiedustelulainsäädäntöä ja koska tiedustelulainsäädännön säätämisessä oli näin kysymys erityisen merkittävästä uudistuksesta, eduskunnan hallintovaliokunta totesi siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevasta esityksestä antamassaan mietinnössä, että uudistuksen ja

sen tavoitteiden toteutumista on välttämätöntä seurata ja arvioida myös eduskunnassa tämän seurannan tuloksia. Seurannalla ja seurannan parlamentaarisella arvioinnilla on merkitystä yhtäältä tiedustelutoiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden sekä toisaalta oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta, minkä lisäksi seurannan tarkoituksena on selvittää tiedustelulainsäädännön mahdollisia uudistamistarpeita (HaVM 36/2018 vp, s. 44).

Käsiteltävänä oleva selonteko on valitettavan yleispiirteinen eikä selonteossa erityisen perusteellisesti arvioida tiedustelulainsäädännön tuloksellisuutta, tehokkuutta ja lainsäädännössä omaksuttujen oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä. Selonteossa kiinnitetään lisäksi melko vähän huomiota lainsäädännön mahdollisiin muutostarpeisiin. Siltä osin kuin näin tehdään, lainsäädännön uudistamisen tarvetta ei erityisemmin perustella.

Nähdäkseni voidaan hyvin perustein kysyä, onko käsiteltävänä oleva selonteko sellainen kokonaisvaltainen ja seikkaperäinen selonteko, jota eduskunta on edellyttänyt. Erityisen ongelmallista on, että selonteossa ehdotettuja mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita (esim. s. 14) ei perustella. Selvää sinänsä on, että tiedustelutoiminta on luonteeltaan salassa pidettävää, minkä vuoksi kaikilta osin erityisen yksityiskohtaisen tiedon antaminen ei ole mahdollista. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle on mahdollista antaa tarkempaa ja myös salassa pidettävää tiedustelutoimintaa koskevaa tietoa. Tästä huolimatta jatkossa tiedustelulainsäädännön seurantaa olisi myös laajemmin syytä pyrkiä toteuttamaan tavalla, joka mahdollistaisi lainsäädännön toimivuuden, tehokkuuden ja tuloksellisuuden sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden asianmukaisen ja seikkaperäisen arvioinnin, jonka pohjalta voitaisiin asianmukaisesti toteuttaa myös mahdollisten lainsäädäntömuutosten tarpeellisuuden arviointia. Tällä on merkitystä myös erityisesti siitä näkökulmasta, että sinänsä hyväksyttävien intressien suojaamiseksi toteutettava tiedustelutoiminta koetaan yleisesti legitiimiksi.

Tiedustelulainsäädäntö on monella tavalla yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvaa lainsäädäntöä, koska laissa säädetyt tiedusteluvaltuudet merkitsevät syvälle käyvää puuttumista ennen muuta perustuslain (731/1999) 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan (PeVL 35/2018 vp, s. 3 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä löytyy useita tiedustelutoimintaa koskevia merkittäviä ratkaisuja (ks. esim. selonteossa sinänsä mainitut Centrum för Rättvisa v. Ruotsi [GC], 25.5.2021 sekä Big Brother Watch ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta [GC], 25.5.2021, sekä selonteon antamisen jälkeen annettu Ekimdzhiev ym. v. Bulgaria, 11.1.2022), joita olisi voinut selonteossa hyödyntää laajemmin ja perusteellisemmin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on muodostettu vähimmäisedellytykset tiedustelutoimintaa koskevalle lainsäädäntökokonaisuudelle. Myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöllä voi olla asian suhteen merkitystä (ks. etenkin C-623/17, Privacy International [GC], EU:C:2020:790 ja yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net [GC], EU:C:2020:791). Selonteossakin (s. 20) todetun mukaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään edellyttänyt, että lainsäätäjä ja julkinen valta jatkuvasti huolehtivat siitä, että tiedustelun toimivaltuudet pysyvät ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetetuissa puitteissa ja rajoissa. Tämän vuoksi selonteon merkittävänä puutteena voidaan pitää sitä, että siinä ei seikkaperäisesti ja kokonaisvaltaisesti arvioida tiedustelutoiminnan vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksiin (ks. myös PuVL 2/2022 vp, 18 kohta). Tällaista arviointia sisältyy jossain määrin tiedustelutoiminnan valvontaa ja oikeusturvaa koskevaan selonteon jaksoon 3.5., mutta jatkossa tarvetta kokonaisvaltaisempaan ja seikkaperäisempään tiedustelulainsäädännön perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin on syytä painottaa.

Tiedustelua koskevat toimivaltuudet

Tiedustelumenetelmistä säädetään poliisilain 5 a luvussa ja sotilastiedustelusta annetun lain 4 luvussa. Käytännössä tiedustelumenetelmät ovat pitkälti salaisia tiedonhankintakeinoja vastaavia, mutta tiedustelumenetelmiä voidaan käyttää vaiheessa, jossa käsillä ei ole epäilyä rikoksesta vaan menetelmiä käytetään tiedon saamiseksi tiedustelun kohteena olevasta toiminnasta. Kysymys on myös muuten huomattavasti poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja väljemmin edellytyksin käytettävissä olevista keinoista, mitä sinänsä voidaan osin perustella tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja -tutkinnasta eriytyneellä luonteella ja kohteiden erilaisuudella.

Selonteossa (s. 13) todetaan, että tiedustelulainsäädännössä asetetut tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä koskevat vaatimukset olisivat tarkkarajaisia yleisen ja erityisen edellytysten arvioimiseksi ja tiedustelumenetelmän käyttöön ottamiseksi. On kuitenkin huomattava, että tiedustelumenetelmien käytölle asetetut edellytykset ovat verraten väljiä verrattuna poliisilain 5 luvussa säädettyjen rikostorjunnassa käytettävien salaisten tiedonhankintakeinojen edellytyksiin. Eduskunnan oikeusasiamies on esimerkiksi kiinnittänyt huomiota siihen, että tiedustelulainsäädännössä tiedustelun kohteena olevalta henkilöitä edellytetty liityntä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan on yksi tiedustelulainsäädännön perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta arvioidun hyväksyttävyyden keskeisimpiä näkökohtia, johon voimassa oleva tiedustelulainsäädäntö ei anna selkeää vastausta. Oikeusasiamies on näin katsonut, että tiedustelulainsäädäntö ei anna selkeää vastausta siihen, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmien käyttö voidaan kohdistaa niin sanotusti sivulliseen henkilöön (EOAK/6084/2020, 24.9.2020, s. 7). Selonteossa (s. 13) todetaan, että tiedustelu voi kohdistua henkilöön, jolla on tunnistettu yhteys kansallisen turvallisuuden uhan aiheuttavaan toimintaan. Jatkossa saattaisi olla syytä arvioida aiempaa yksityiskohtaisemmin ja kattavammin, millä perusteilla mitäkin tiedustelumenetelmää voidaan käyttää suhteessa henkilöön, joka ei välttämättä nimenomaisesti osallistu tai liity kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Yksilön perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta olisi perusteltua arvioida, tulisiko tiedustelulainsäädännössä nykyistä tarkemmin säätää niistä tilanteista, joissa tiedustelumenetelmiä voidaan kohdistaa henkilöön, jolla on ”tunnistettu yhteys” tiedustelun kohteena olevaan toimintaan.

Selonteossa (s. 14) todetaan, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen ei perustuslain 10 § huomioon ottaen mahdollista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä säätämistä tavallisella lailla. Selonteossa todetaan, että kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnan kannalta on perusteltua seurata toimivaltuuksien laajuutta ja riittävyyttä perusoikeuksien ja turvallisuusnäkökohtien välisen tasapainon näkökulmasta, ja korostetaan tiedustelun keinoin torjuttavien uhkien olevan yhteiskunnalliselta merkitykseltään astetta rikostorjuntaan liittyviä uhkia vakavampia. Lisäksi selonteossa katsotaan, että voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa tältä osin kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan valmistelun siirtymisen tiedonhankinnan ulottumattomiin. Selonteossa tältä osin esitetty vaikuttaa viittaavan siihen, että siinä puolletaan asiaa koskevan lainsäädännön muuttamista tavalla, joka mahdollistaisi tiedustelumenetelmien käytön myös kotirauhan suojan piiriin kuuluvassa tilassa. Tältä osin on huomattava, että poliisilain 5 a luvun 4 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Vastaava säännös on sotilastiedustelusta annetun lain 12 §:n 3 momentissa. Tältä osin on huomattava, että jos tiedustelumenetelmien käyttö pyrittäisiin mahdollistamaan myös kotirauhan suojaamassa tilassa, asiaa koskeva mahdollinen

sääntely ei vaikuttaisi olevan perustuslain 10 §:n 3 tai 4 momentin sallimaa, koska mainitun perustuslain säännöksen 3 momentti sallii kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä säätämisen vain perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä syistä eikä 4 momentin lakivaraus koske kotirauhan piiriin ulottuvia toimia.

Selonteossa (s. 14) mainitaan, että sotilastiedustelusta annetun lain tietoliikenteen tiedonhankinnan teknisten tietojen käsittelyä koskevan 66 §:n sisältämää hetkellisyyttä koskevaa vaatimusta ei ole tarkemmin määritelty ja että määrittelyä linjataan tuomioistuimessa. Selonteossa esitetyn mukaan hankittavien tietojen ja toiminnan luonne huomioon ottaen hetkellisyyttä koskeva vaatimus on osoittautunut ongelmalliseksi. Selonteossa esitetyn oikeudellista arviointia vaikeuttaa se, että hetkellisyyttä koskevan vaatimuksen ongelmallisuutta ei selonteossa lainkaan perustella. On kuitenkin huomattava, että teknisten tietojen käsittelyä koskevaa säännöstä arvioidessaan eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi säännöksen sanamuodon mahdollistavan hyvin laajan viestintäverkon alueen kattavan tietojen keräämisen ja tallentamisen eikä säännös valiokunnan mukaan sisällä hetkellisyyttä koskevaa mainintaa lukuun ottamatta nimenomaisia rajoittavia kriteereitä tietojen keräämiselle ja tallentamiselle (PeVL 36/2018 vp, s. 22). Hetkellisyyttä koskevan maininnan mahdollista ongelmallisuutta onkin arvioitava siitä näkökulmasta, että säännöksen sisältämän tietojen keräämisen ja tallentamisen ainoan rajoituskriteerin määritteleminen on merkityksellistä perustuslain 10 §:n näkökulmasta eikä säännöstä ole mahdollista muuttaa siten, että se mahdollistaisi yleisen, kohdentamattoman ja kaikenkattavan tietoliikenteen seurannan tiedustelutoiminnassa (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8 ja PeVL 36/2018 vp, s. 22–23), jolloin se olisi tosiasiallisesti myös ristiriidassa sotilastiedustelusta annetun lain 65 §:n kanssa.

Lisäksi on huomattava, että selonteossa (s. 12) todetaan, että ”Rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuudet laajempaan tiedonhankintaan voidaan selvittää erikseen, koska nykyisellään rikostiedustelussa tiedonhankintatoimivaltuudet kytkeytyvät yksilöitävissä olevaan rikokseen ja henkilöön, ja asia on noussut lausuntokierroksella esiin.” Ei kuitenkaan ole selvää, mitä tällä tosiasiassa tarkoitetaan. Jos selonteossa on tältä osin tarkoitus esittää, että myös rikostorjunnassa ja rikostutkinnassa olisi tarvetta käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja tilanteessa, jossa ei välttämättä ole yksilöitävissä rikosepäilyä tai rikoksesta epäiltyä henkilöä, mainintaa ei voida pitää perusteltuna. Perus- ja ihmisoikeuksiin merkittävästi puuttuvien puuttuvat toimenpiteet on syytä pitää luonteeltaan selkeästi toisistaan erillisinä. Asiaa arvioitaessa on näin kiinnitettävä keskeisesti huomiota siihen, että tiedustelutoiminta on luonteeltaan rikostorjunnasta ja -tutkinnasta eroavaa toimintaa (esim. PeVL 35/2018 vp, s. 22) eikä rikostorjuntaa ja -tutkintaa koskevaa lainsäädäntöä tule kehittää tavalla, jossa vertailukohtia haetaan luonteeltaan erilaisesta tiedustelutoiminnasta ja sen puitteissa sallituista toimivaltuuksista. Rikostorjunnassa käytettävät salaiset tiedonhankintakeinot eivät voi luonteeltaan alkaa lähestyä tiedustelumenetelmiä, koska rikostorjunnan tavoitteet ja tehtävät ovat tiedustelutoiminnasta poikkeavat. Asialla on keskeistä merkitystä myös perustuslain 10 §:n näkökulmasta.

Yhteistyö ja yhteistoiminta muiden tahojen kanssa

Selonteossa (s. 17–18) käsitellään melko kattavasti siviili- ja sotilastiedustelussa saatujen tietojen luovuttamista rikostutkintaan eli niin sanottua palomuurisääntelyä. Tällaista sisältyy poliisilain 5 a luvun 44 §:ään, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:ään sekä sotilastiedustelusta annetun lain 79 ja 80 §:ään. Selonteossa tuodaan esille tätä palomuurisääntelyä koskevat erisuuntaiset tiedusteluvalvontavaltuutetun (Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus

vuodelta 2019, s. 24–25) ja eduskunnan oikeusasiamiehen (EOAK/289/2021, 23.11.2021) tulkinnat. Tältä osin on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä kiinnittänyt huomiota siihen, että tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen tulee erityisesti varmistua siitä, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei saa avata mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 26). Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota asiaa koskevan sääntelyn selkiyttämiseen ja todennut, että asiaa koskevan arvioinnin pohjalta on tarpeen huolehtia siitä, että laissa on asiasta riittävän kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännökset (OKV/565/21/2021, 19.3.2021, s. 10).

Selonteko ei nähdäkseni sisällä sellaista asiaa koskevaa kattavaa ja perusteellista selvitystä, jonka pohjalta olisi mahdollista tehdä johtopäätöksiä siitä, onko asiaa koskevaa sääntelyä syytä täsmentää ja millä tavalla. Edellä mainitut asiaan liittyvät muut näkemykset huomioon ottaen on kuitenkin syytä korostaa tiedustelutoiminnan ja rikostorjunnan sekä rikostutkinnan toisistaan eroavaa luonnetta, mikä saattaisi perustella oikeuskanslerin toteamin tavoin asiaa koskevan sääntelyn selkiyttämistä tavalla, jossa edellä todettu tulkinnanvaraisuus poistettaisiin.

Valvonta ja oikeusturva

Selonteossa (s. 20–26) todetaan tiedustelutoimintaa koskevan valvonnan kokonaisuutta koskevan sääntelyn toimineen hyvin, vaikka havaintoja asiasta on voitu tehdä vasta verraten lyhyeltä ajanjaksolta. Tiedustelutoiminnan valvonnan suhteen on syytä korostaa, että ilman tehokasta valvontaa tiedustelulainsäädäntöä ei ole mahdollista toteuttaa (esim. PeVM 9/2018 vp, s. 3). Tiedustelutoiminnan valvonnan on oltava myös riittävän kattavaa, minkä vuoksi valvonnan on katettava perustuslaista, kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja EU-oikeudesta tulevien vaatimusten vuoksi niin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta, tiedusteluviranomaisten sisäinen valvonta, tiedustelutoimivaltuuksien tuomioistuinkäsittely sekä tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta (PeVM 9/2018 vp, s. 3). Jatkossakin on syytä huolehtia siitä, että tiedustelutoimintaa koskevan valvonnan kokonaisuus on mahdollisimman kattavaa ja toimivaa, koska oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeää on, että tiedusteluvaltuuksien käyttöä kontrolloidaan vahvan valvontajärjestelmän avulla (PeVL 35/2018 vp, s. 30 ja PeVL 36/2018 vp, s. 34).

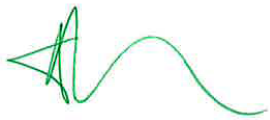
Selonteon (s. 23) mukaan tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä koskeva tuomioistunkontrolli on kytketty perusoikeuksiin vakavammin puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien käyttämiseen. Selonteossa todetaan, että asiaa koskeva sääntely on osoittautunut lähtökohtaisesti toimivaksi, joskin asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä on muodostunut vasta lyhyeltä ajalta. On syytä korostaa, että tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti kutakin tiedustelumenetelmää koskevat yleiset ja erityiset edellytykset samoin kuin sääntelyn sisältämät periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset huomioon ottaen (PeVL 35/2018 vp, s. 29 ja PeVL 36/2018 vp, s. 33). Tähän liittyen on korostettu myös sen tärkeyttä, että tuomioistuinkontrolli ei saa muodostua näennäiseksi (PeVL 35/2018 vp, s. 29 ja PeVL 36/2018 vp, s. 33). Edellä todettu lähtökohta huomioon ottaen tiedustelumenetelmien tuomioistuinkontrollin kattavuutta olisi jatkossa pikemmin syytä lisätä. Saattaisi esimerkiksi olla syytä harkita, että peitetoiminnasta ja valeostosta tiedustelumenetelmänä päättäisi jatkossa tuomioistuin (ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 19 ja PeVL 36/2018 vp, s. 21–22).

Siviilitiedusteluviranomaisen rikostorjuntatehtävät

Selonteossa (s. 26–27) tarkastellaan suojelupoliisille tiedustelulainsäädännön säätämisen jälkeen syntynyttä eräänlaista kaksoisroolia, jossa se toimii yhtäältä rikostiedustelua ja rikostorjuntaa suorittavana poliisina ja tiedusteluviranomaisena, jolla on laajat valtuudet tiedustelumenetelmien käyttöön. Selonteossa todetaan, että asiaa koskevien tarkempien johtopäätösten tekeminen ei ole tässä vaiheessa perusteltua, koska asiakokonaisuutta on arvioitu tiedustelulainsäädännön antamisen yhteydessä ja lainsäädäntö on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa.

Suojelupoliisin edellä kuvattua kaksoisroolia on kuitenkin pidetty ongelmallisena, koska suojelupoliisin tiedonsaantivaltuudet muodostuvat huomattavan vahvoiksi ja laajoiksi, minkä lisäksi tiedustelu ja rikostorjunta sekä -tutkinta ovat toisistaan eriäviä toimintoja niin tavoitteiltaan kuin kohteiltaan. Vaikka suojelupoliisin kaksoisroolille olisi esitettävissä perusteita, tämän kaksoisroolin välttämättömyyden ja mahdollisten ongelmakohtien avointa ja analyyttistä arviointia on pidetty perusteltuna (OKV/565/21/2021, s. 7–9). Esitettyihin näkemyksiin voidaan perustellusti yhtyä ja nähdäkseni selonteossa esitetystä poiketen olisi syytä arvioida, onko suojelupoliisin edellä kuvattu kaksoisrooli välttämätön ja tiedustelutoiminnan luonteen eroavaisuus rikostorjunnasta ja -tutkinnasta huomioon ottaen perusteltu. Asiaa arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota myös asiaan vaikuttaviin perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin sekä keskeisten vertailumaiden asiaa koskeviin organisatorisiin järjestelyihin.

Helsingissä 9.12.2022



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori